

KRZYSZTOF SKOTNICKI¹

Urzędnicy wyborczy. Kilka refleksji o nowej instytucji polskiego prawa wyborczego²

Wpłynął: 30.03.2020. Akceptacja: 15.06.2020

Streszczenie

Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. ustanowiła w Polsce instytucję urzędników wyborczych, którzy zastąpili istniejącą od 1998 r. instytucję pełnomocników do spraw wyborów – urzędników wyborczych. Jedną z podstawowych różnic jest to, że obecnie urzędnicy wyborczy nie mogą pracować w urzędzie gminy odpowiadającym za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów na obszarze ich funkcjonowania. Celem tego rozwiązania było odizolowanie administracji samorządowej od organizacji procesu wyborczego. W artykule dokonana jest krytyczna analiza instytucji urzędników wyborczych. Przedmiotem rozważań jest zarówno regulacja prawna, jak i wnioski wynikające z badania tej instytucji przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego po zakończeniu wyborów samorządowych w 2018 r., kiedy urzędnicy wyborczy po raz pierwszy wykonywali swoje ustawowe zadania. Rozważania prowadzą do konkluzji, że ustanowienie instytucji urzędników wyborczych nie było należycie przemyślane i odbyło się bez stosownych konsultacji. Przepisy Kodeksu wyborczego często nie są jasne, nie zostały też należycie doprecyzowane w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej. Zasadne jest powoływanie urzędników wyborczych na sześcioletnią kadencję przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Zaskakuje natomiast, że urzędnicy wyborczy mogą kandydować podczas wyborów w okręgu, który nie wchodzi w skład jego obszaru działania, jak i prowadzić agitację wyborczą, z wyjątkiem agitacji na rzecz własnej kandydatury, podczas gdy powinni być zachowywać podczas wyborów całkowitą bezstronność. Niejasny status urzędników wyborczych i zasad wynagradzania ich pracy sprawił, że od samego początku brakowało chętnych do pełnienia tej funkcji, zaś ich pierwotnie zakładaną liczbę trzeba było

¹ Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki (Polska); e-mail: kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-9428-2103.

² Projekt badawczy nie jest finansowany przez żadną instytucję.

zmniejszyć o połowę i obecnie wynosi ona 2600. Trzeba też ponownie rozważyć ich liczbę w poszczególnych gminach. Bardzo poważną wadą przyjętej regulacji jest jednak przede wszystkim brak wyraźnego podziału zadań pomiędzy urzędników wyborczych a gminy. Wszystko to sprawia, że instytucja urzędników wyborczych oceniana jest negatywnie. Wskazuje się, że w praktyce byli też oni słabo przygotowani do wykonywania powierzonych im zadań. Brakowało im zarówno wiedzy teoretycznej, jak i znajomości lokalnych warunków. Stąd też często zamiast pomagać, tylko utrudniali pracę urzędników w gminach. Postulat likwidacji tej instytucji nie jest jednak trafny. Należy powrócić do poprzedniego rozwiązania, kiedy urzędnikiem wyborczym w gminie był pracownik urzędu gminy w tej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. W gminach z dużą liczbą mieszkańców może być ich nawet więcej. Niezbędne jest jednak wzmocnienie statusu urzędnika wyborczego, dlatego konieczne jest wyraźne określenie jego relacji w wójcie (burmistrzem, prezydentem miasta), jak i umocnienie pozycji i przyznanie uprawnień władczych w zakresie zadań wyborczych i referendalnych w stosunku do innych urzędników gminy. Konieczne jest powoływanie ich na określoną w latach kadencję, a także przyznanie stałego miesięcznego wynagrodzenia podwyższanego w okresie przygotowywania i przeprowadzania wyborów bądź referendum. Tylko w ten sposób powstanie Korpus Urzędników Wyborczych jako profesjonalnych urzędników gminy zajmujących się organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, organizacja wyborów, urzędnicy wyborczy, wybory.

KRZYSZTOF SKOTNICKI

Electoral Officials. Some Reflections on the New Institution Included in the Polish Election Law

Abstract

The 2018 amendment of the Polish Electoral Code established the institution of electoral officials, who replaced the institution of electoral plenipotentiaries, existing since 1998. One of the main differences between the two institutions is that electoral officials may not work at commune offices in charge of preparing and holding election in the area of their jurisdiction. The aim of the adopted solution was to isolate local government administration from the election process. The article offers a critical analysis of the institution of electoral officials. The subject matter of the discussion is both the legal regulation and the conclusions drawn from the examination of the institution in question, conducted by the Stefan Batory Foundation after the end of the 2018 local government elections, when the electoral officials fulfilled their statutory duty for the first time. The discussion leads to the conclusion that the establishment of the institution of electoral officials was not well thought out, and actually took place without appropriate consultation. The provisions of the Electoral Code are often vague. They have not been clarified to a sufficient extent in the resolutions adopted by the National Electoral Commission either. It is reasonable to have electoral officials appointed for a six-year term of office by the Head of the National Electoral Office. What is surprising, however, is that electoral officials may run for an office during elections taking place in a constituency outside of their area of activity as well as engage in election campaigns – except for their own campaigns – while they should remain completely impartial during the election. The vague status of electoral officials and of the principles of their remuneration made it very difficult to attract individuals willing to perform this function. The headcount originally assumed had to be reduced by half; now it is 2,600. It is also necessary to reconsider the number of electoral officials assigned to individual communes. A major flaw of the adopted regulation is the lack of a clear division of duties and responsibilities between electoral officials and communes. All this casts a bad light on the institution of electoral officials. It

is argued that they were poorly prepared to perform the duties they were entrusted with. They also lacked the necessary theoretical knowledge and were not familiar with local conditions and constraints. Therefore, instead of helping, they made the work of commune officials only harder. But the call for dissolving the institution altogether is not legitimate. It is necessary to return to the previous solution, where the electoral officials in a commune were the officials working at commune offices, regular employees of these basic local government units. In communes with larger populations, there may be even more such officials. It is essential to reinforce the status of electoral officials, which is why it is important to clearly define the nature of their relationships with the commune heads (town/city mayors) as well as to strengthen their position and grant them authority in the field of duties carried out as part of elections and referenda over other commune officials. It is also requisite to appoint them for terms of office of a particular number of years, and remunerate them in fixed monthly amounts – with the amounts increased in periods of preparing and holding elections or referenda. Only this way will it be possible to have a proper Electoral Official Service composed of professional commune officials specialising in organising and holding elections and referenda.

Keywords: election law, organisation of elections, electoral officials, election.

Inspiracją do podzielenia się kilkoma refleksjami odnośnie do instytucji urzędników wyborczych jest krytyczny raport, który na jej temat został przygotowany w 2019 r. przez Instytut im. Stefana Batorego na podstawie badań przeprowadzonych po wyborach samorządowych jesienią 2018 r.³. Badania te nie objęły zatem późniejszych wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak i wyborów do Sejmu i do Senatu z 2019 r., ich wynik wydaje się być jednak interesujący z tego względu, że wybory samorządowe w zgodnej ocenie teoretyków i praktyków zajmujących się problematyką wyborczą są niewątpliwie najtrudniejsze do przeprowadzenia. Celem opracowania jest przedstawienie przemyśleń, które nasuwają się w związku z ustanowioną nową instytucją polskiego prawa wyborczego, jak i proponowanymi w Raporcie rekomendacjami.

Obecna instytucja urzędników wyborczych została ustanowiona na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴, która m.in. w istotnym zakresie znowelizowała ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: k.w.). Podkreślam „obecna”, gdyż instytucja urzędników wyborczych pojawiła się w Polsce na mocy art. 23 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁵ i została następnie utrzymana w Kodeksie wyborczym (art. 181). Przeszła i obecna instytucja pod nazwą „urzędnik wyborczy” różnią się jednak od siebie istotnie.

Poprzednio urzędnicy wyborczych byli, jako pełnomocnicy do spraw wyborów – urzędnicy wyborczy – ustanawiani przez marszałka, starostę bądź organ wykonawczy w gminie w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego; w tym celu niezbędne było podpisanie przez te organy stosownego porozumienia z Szefem Krajowego Biura Wyborczego (dalej: Szef KBW), bądź upoważnioną przez niego osobą. Byli oni odpowiedzialni za całokształt działań organizacyjno-technicznych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów na terenie danej jednostki samorządowej. W tym celu współdziałali zarówno z organami samorządowymi i wyznaczonymi w nich osobami do wykonywania określonych zadań wyborczych, jak i z Krajowym Biurem Wyborczym (przede wszystkim jego

³ Zob. J. Haman, *Urzędnicy wyborczy w działaniu*, www.batory.org.pl (dostęp: 16.03.2020).

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

⁵ Dz.U. z 1998 r., poz. 602.

delegaturami), ale również przekazywali wyborcom, komisjom wyborczym, komitetom wyborczym oraz mediom informacje i wyjaśnienia sporządzone przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) oraz właściwe terytorialne i okręgowe komisje wyborcze⁶. W praktyce, chociaż nie była takiego wymogu prawnego, urzędnikami wyborczymi zostawali na czas nieokreślony pracownicy urzędów gmin, starostw powiatowych czy urzędów marszałkowskich. Były to osoby znające swój teren i posiadały rozeznanie np. odnośnie do możliwości lokalowych⁷; często były to też osoby na eksponowanych stanowiskach w urzędzie gminy, jak sekretarze gmin czy kierownicy wydziałów organizacyjno-prawnych bądź spraw obywatelskich, co sprawiało, że miały rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny wpływ na realizację zadań wyborczych⁸. W literaturze przedmiotu sytuacja ta (i to pomimo wyraźnie dostrzeganych zmian personalnych na tym stanowisku) oceniana była pozytywnie, gdyż pozycja tych osób w urzędach i często wieloletnie doświadczenie pracy w urzędzie gminy czy starostwie sprawiało, iż doskonale znali oni realia danej jednostki samorządu terytorialnego, często mieli możliwość władczego oddziaływania na pracowników swoich urzędów, co tym samym przekładało się to na skuteczność wykonywania powierzonych im zadań odnośnie do wyborów czy referendum⁹.

Na pytanie, dlaczego w nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. zastąpiono dotychczasową instytucję urzędnika wyborczego nową o zbliżonej nazwie (nie są to już bowiem „pełnomocnicy do spraw wyborów”) i zadecydowano o powołaniu Korpusu Urzędników Wyborczych, trudno jest odpowiedzieć. Przede wszystkim nie wyjaśnia tego uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej. W literaturze przedmiotu doszukuje się dwóch tego przyczyn. Pierwsza, to „usprawnienie funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych oraz pomoc w zabezpieczeniu technicznej strony ich działalności” oraz „pomoc w wykonywaniu obowiązków przez komisarzy wyborczych”¹⁰. Druga, wyprowadzana z przebiegu procesu

⁶ Szerzej zob.: G. Majerowska-Dudek, *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 211–235; A. Sokala, B. Michałak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 258.

⁷ Zob. A. Adamiec, *Urzędnicy wyborczy*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, A. Godzwon, A. Adamiec, *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, Warszawa 2018, s. 140.

⁸ Zob. M. Majerowska-Dudek, op. cit., s. 229–230; K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego w Polsce (1991–2016)*, t. 1, Warszawa 2016, s. 65.

⁹ Zob. A. Pyrzyńska, *Korpus Urzędników Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, s. 3 (artykuł złożony do druku w „Studiach Wyborczych” w zbiorach autora).

¹⁰ Zob. K. Składowski, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 181.

legislacyjnego, to „odizolowanie administracji samorządowej od organizacji procesu wyborczego”¹¹. W moim przekonaniu, druga zdecydowanie lepiej oddaje intencje ustawodawcy; wychodząc z założenia, że dotychczasowy pełnomocnik do spraw wyborów – urzędnik wyborczy, który pracując w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, niekoniecznie jest bezstronny w wykonywaniu zadań i może sprzyjać jednej opcji politycznej czy kandydatowi, postanowił on zerwać tę więź i stworzył nową instytucję urzędnika wyborczego, który ma nie być powiązany z danym urzędem stosunkiem pracy, a przy tym wyraźnie wchodzi w skład administracji wyborczej¹². U podłoża decyzji leżała zatem, co wyraźnie zauważyli przedstawiciele gmin, nieufność wobec samorządów i lęk przed nieprawidłowościami wyborczymi¹³ oraz podejrzenie, że działanie urzędników może nie być rzetelne i obiektywne, co tym samym wręcz podważa uczciwość wyborów. Trzeba przy tym pamiętać, że do ustanowienia nowej instytucji urzędników wyborczych doszło przed wyborami samorządowymi i przede wszystkim z myślą o nich¹⁴. Podkreślić również należy, że nowa instytucja tworzona jest wyłącznie w gminach, odstąpiono zatem od istnienia urzędników wyborczych w powiatach (starostwach) i województwach (sejmikach wojewódzkich).

Kodeks wyborczy określił stosunkowo szeroki katalog wymogów, które muszą spełniać kandydaci na urzędników wyborczych, i dotyczących ich zakazów. Moim celem nie jest omawianie ich wszystkich, jako że nie jest to konieczne dla czynionych tu rozważań. Na pewne kwestie chciałbym jednak zwrócić uwagę.

Po pierwsze, jest to wymóg posiadania przez urzędnika wyborczego wyższego wykształcenia (art. 191c § 1 k.w.). W literaturze przedmiotu jest to różnie oceniane. Konrad Składowski przyjmuje to z aprobatą, uznając, że (łącznie z wymogiem pracy lub stażu pracy w administracji rządowej lub samorządowej) uprawdopodobni to należyte wykonywanie obowiązków¹⁵. Z kolei Agata Pyrzyńska zastanawia się, czy nie powinno być w tym przypadku ograniczenia do osób posiadających „fachową wiedzę prawniczą, administracyjną czy z zakresu nauk politycznych”¹⁶. Jestem bardzo ostrożny z jednoznacznym wypowiedzeniem się na temat tego wymogu. Pozornie słuszne wydaje się oczekiwanie posiadania przez urzędnika wyborczego kwalifikacji wynikających z ukończenia co najmniej studiów licen-

¹¹ Zob. T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 21.

¹² Podobnie A. Pyrzyńska, op. cit., s. 3.

¹³ Zob. J. Haman, op. cit., s. 5.

¹⁴ Tak, w moim przekonaniu, należy również odczytać utworzenie dwóch obwodowych komisji wyborczych, z których pierwsza przeprowadza głosowania, a druga liczy głosy.

¹⁵ Zob. K. Składowski, op. cit., s. 183.

¹⁶ Zob. A. Pyrzyńska, op. cit., s. 6.

cyjnych, ale jednocześnie pozbawia to możliwość pełnienia tej funkcji przez wielu znakomych pracowników administracji publicznej, którzy wykształcenia takiego nie posiadają, a którzy z racji posiadanego doświadczenia i poczucia odpowiedzialności za wykonywaną pracę mogliby wykonywać zadania określone w Kodeksie wyborczym nawet lepiej niż osoby posiadające wyższe wykształcenie; w wielu gminach wymóg ten znacząco ogranicza krąg kandydatów na urzędników wyborczych. Byłbym również bardzo ostrożny z zawężaniem wyższego wykształcenia tylko do niektórych kierunków studiów, oczywiście jest bowiem pytanie dlaczego pomija się inne, np. wykształcenie socjologiczne, filozoficzne, z zakresu europeistyki czy polityki społecznej, ale i wiele innych. Ukończenie studiów wyższych to nie tylko zdobycie wiedzy z określonej dziedziny, ale również niewątpliwy rozwój ogólny absolwenta, chociażby odnośnie do umiejętności przyswajania wiedzy, umiejętności bardziej analitycznego myślenia itd. Stąd też co najwyżej dopuszczam do użycia przez ustawodawcę formuły „w szczególności” i wymienienie np. studiów prawniczych, administracyjnych czy politologicznych.

Po drugie, bardzo pozytywnie oceniam zamysł, aby urzędnikami wyborczymi były osoby mające określone (urzędnicze) doświadczenie zawodowe. Można jednak zastanawiać się, czy ustawodawca uregulował to w sposób niebudzący wątpliwości. Urzędnikami wyborczymi, zgodnie z art. 191c § 1 k.w., mogą zostać pracownicy urzędów obsługujących: organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych (pkt 1), a po nowelizacji Kodeksu wyborczego dokonanej ustawą z 15 czerwca 2018 r.¹⁷, również inne osoby mające co najmniej 5-letni staż pracy w tych urzędach lub jednostkach (pkt 2). Jak rozumieć bowiem zwrot „urząd obsługujący”? Czy istnieje pełna jasność, co kryje się pod pojęciem „organ administracji rządowej”, ale i „organ administracji samorządowej”. Przykładowo, jak traktować pracowników regionalnych izb obrachunkowych? Ustrojodawca w Konstytucji nie umieścił przecież izb w rozdziale poświęconym organom administracji rządowej, ale z faktu, że znajdują się w rozdziale VIII „Samorząd terytorialny” nie wynika, że są to organy administracji samorządowej¹⁸. A przecież pracownicy regionalnych izb obrachunkowych wydają się być osobami o oczekiwanym doświadczeniu do pełnienia roli urzędników wyborczych, gdyż w pracy często współpracują z urzędami gmin oraz znają realia ich funkcjonowania. Można też zastanowić się, czy zasadne jest, aby urzędnikiem wyborczym mogła zostać osoba, która dopiero co podjęła pracę w urzędzie obsługującym organy

¹⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 1349.

¹⁸ Zob. R.P. Krawczyk, *Regionalne izby obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe*, [w:] B. Cybulski, S. Sroćki (red.), *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Warszawa 2003, s. 66; A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 163.

administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, zaś osoba, która nie pracuje już w takim urzędzie, aby zostać urzędnikiem wyborczym musi mieć co najmniej 5-letni staż pracy w takim urzędzie. Jestem zdania, iż pracownik nowozatrudniony we wskazanych urzędach i bez minimalnego, np. dwuletniego stażu pracy nie powinien od razu mieć możliwości bycia urzędnikiem wyborczym. Dlatego też kłopoty, jakie pojawiły się przy rekrutacji urzędników wyborczych w 2018 r., w moim przekonaniu nakazują rozważyć doprecyzowanie kryterium czasu zatrudnienia w przedmiotowym urzędzie.

Po trzecie, sygnalizowana wcześniej nieufność do realizacji zadań wyborczych w gminie przez osobę zatrudnioną w urzędzie tej gminy sprawiła, że ustanowiono w art. 191b § 1 k.w., iż w przypadku nowo tworzonej instytucji urzędnika wyborczego nie może on wykonywać swojej funkcji w gminie, na obszarze której ma miejsce zatrudnienia, a pierwotnie – co zostało następnie uchylone przywołaną już ustawą nowelizującą Kodeks wyborczy z 15 czerwca 2018 r. – przewidywano również, że nie może być ujęty w stałym rejestrze wyborców objętym jego zakresem działania, co nie dotyczyło jednak miast na prawach powiatu. Błyskawicznie okazało się jednak, że nie ma szansy na obsadzenie planowanej pierwotnie na ponad 5000 liczby urzędników wyborczych¹⁹. Dlatego Państwowa Komisja Wyborcza, której ustawowym zadaniem wynikającym z art. 191c § 4 k.w. jest określenie w drodze uchwały liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, jeszcze przed wyborami samorządowymi w 2018 r. wielokrotnie zmieniała swoją pierwotną uchwałę w tej sprawie znacząco obniżając tę liczbę²⁰. Bardzo trafnie – moim zdaniem – zostało to spuentowane pytaniem, „czy było to efektem

¹⁹ Zgodnie z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 526), w gminach do 20 000 mieszkańców miało być dwóch urzędników wyborczych, a w gminach do 50 000 mieszkańców – trzech urzędników wyborczych i po jednym urzędniku wyborczym na każde kolejno rozpoczęte 50 000 mieszkańców.

²⁰ Zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych; uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 528); uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 529). Liczba i zasady powoływania urzędników wyborczych zostały następnie utrzymane w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych oraz w obowiązującej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunku powoływania urzędników wyborczych (M.P. z 2018 r., poz. 856).

mierzenia zamiarów według sił, czy też sił na zamiary²¹. Obecnie urzędników wyborczych jest 2600²².

Można nawet zastanawiać się, na co słusznie zwracana jest uwaga w literaturze przedmiotu²³, czy PKW właściwie zrealizowała powierzone jej zadanie, gdyż art. 191a § 1 k.w. stanowi wyraźnie, iż „[W] każdej gminie działają urzędnicy wyborczy powoływani przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego”; ustawodawca wyraźnie użył w tym przypadku liczby mnogiej, co oznacza, że w gminie powinno być co najmniej dwóch urzędników wyborczych. W moim przekonaniu ustawowe rozwiązanie nie jest właściwe, gdyż w Polsce ma miejsce olbrzymie zróżnicowanie gmin pod względem liczby ludności. Jak wiadomo, według stanu na 1 stycznia 2020 r., w Polsce jest 2477 gmin, wśród których 302 to gminy miejskie, 1533 to gminy wiejskie i 642 to gminy miejsko-wiejskie²⁴. W zdecydowanej większości są one zamieszkałe przez niewielką liczbę ludności, często znacznie poniżej 20 000 mieszkańców²⁵. Dlatego można zastanawiać się, czy powoływanie po dwóch urzędników wyborczych w małych kilkutysięcznych czy nawet kilkunastotysięcznych gminach jest konieczne? Tym samym, zachowanie PKW, do której należy określenie liczby urzędników wyborczych, było racjonalne, pytanie jednak, czy zgodne z prawem? Argumentacja, że za możliwością powoływania w gminie tylko jednego urzędnika przemawia wykładnia celowościowa, a nie gramatyczna, jak i swoboda PKW w ocenie ilu urzędników wyborczych zapewni prawidłowe i sprawne przygotowanie i przebieg wyborów oraz funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych nie w pełni przekonuje²⁶. Można również zastanawiać się, co z wykonywaniem zadań urzędnika wyborczego w przypadku jego dłuższej choroby czy nawet wykorzystywanego w całości urlopu wypoczynkowego. Należy też pamiętać, że w pierwszej podjętej uchwale z 19 lutego 2018 r. PKW przyjęła,

²¹ Zob. A. Adamiec, op. cit., s. 143.

²² Zgodnie z obowiązującą uchwałą PKW z 13 sierpnia 2018 r. w gminach do 50 000 mieszkańców powołuje się jednego urzędnika wyborczego, w gminach do 200 000 mieszkańców po dwóch urzędników wyborczych, zaś w gminach o większej liczbie mieszkańców po trzech urzędników wyborczych, w mieście stołecznym Warszawa powołuje się jednego urzędnika wyborczego dla każdej dzielnicy, Szef KBW z urzędu lub na wniosek komisarza wyborczego może również powołać dodatkowych urzędników wyborczych. Informacja o aktualnej liczbie urzędników wyborczych jest z 20 marca 2020 r.

²³ Zob. A. Pyrzyńska, op. cit., s. 5.

²⁴ www.stat.gov.pl/teryt/raporty,WebRaportZestawienie.aspx (dostęp: 21.03.2020).

²⁵ Według danych na 31 grudnia 2017 r. w Polsce było siedemnaście gmin, w których liczba mieszkańców wynosiła do 2 000 mieszkańców, 114 gmin z liczbą mieszkańców do 3 000 mieszkańców, w 886 gminach mieszkało więcej niż 10 000 mieszkańców, w 341 gminach więcej niż 20 000 mieszkańców i tylko w 50 gminach więcej niż 50 000 mieszkańców w tym w Warszawie mającej 1 769 529 mieszkańców. Zob. www.polskawliczbach.pl (dostęp: 21.03.2020) – Warszawa przekraczająca 1 700 000 mieszkańców.

²⁶ Zob. T. Gąsior, G. Gąsior, op. cit., s. 18.

że w każdej gminie będzie co najmniej dwóch urzędników wyborczych, a nawet w kolejnej uchwale odnoszącej się do tej kwestii przewidywała, że po jednym urzędniku wyborczym będzie w gminach do 5 000 mieszkańców. Uważam dlatego, że powinna nastąpić stosowna nowelizacja Kodeksu wyborczego, która wyraźnie pozwoli na powoływanie w małych gminach tylko jednego urzędnika wyborczego, jak i wskazanie rozwiązania w przypadku jego dłuższej nieobecności. Ostateczne przyjęcie, że dwóch urzędników wyborczych będzie powoływanych dopiero w gminach powyżej 50 000 mieszkańców też budzi moją wątpliwość, gdyż oznacza to, że jeden urzędnik wyborczy będzie zarówno w gminie zamieszkałej przez mniej niż 2 000 mieszkańców (np. w najmniejszej gminie w Polsce – Krynicy Morskiej), jak i w mieście zamieszkałym przez blisko 50 000 mieszkańców. Dlatego jestem zdania, że dwóch urzędników wyborczych powinno być już w gminach, w których mieszka ponad 20 000 mieszkańców; za takim rozwiązaniem przemawia przy tym to, że na podstawie art. 418 § 1 i 2 k.w. ta liczba mieszkańców w gminie wyznacza granicę między wyborami większościowymi i proporcjonalnymi. Można się jednak obawiać, że przyjęcie proponowanego rozwiązania spowodowałoby zwiększenie liczby urzędników wyborczych i zrodziło ponownie problem z ich obsadzeniem.

Należy też pamiętać, że ustawodawca zmuszony sytuacją, w której było tak trudno skompletować pierwszy skład Korpusu Urzędników Wyborczych, zdecydował się 15 czerwca 2018 r. na nowelizację k.w. i ustanowił, że Szef KBW w przypadku zagrożenia wykonania zadań przewidzianych w art. 191e § 1 k.w. może powierzyć wykonanie funkcji urzędnika wyborczego osobie niespełniającej wymagań w zakresie miejsca zatrudnienia (art. 191b § 1 k.w.) i miejsca zamieszkania (art. 191b § 2 k.w.), przy czym z tego drugiego ograniczenie wkrótce w ogóle zrezygnowano. Oznacza to, że zgodzono się na rozwiązanie przeciwne do przyjętego w nowelizacji k.w. z uwagi na jeden z celów ustanowienia instytucji urzędnika wyborczego – zerwania jego więzi z gminą, w której będzie wykonywać swoje obowiązki.²⁷

Należy zastanowić się, dlaczego w chwili utworzenia instytucji urzędników wyborczych pojawiły się takie poważne problemy z obsadzeniem zakładanej ich liczby oraz konieczność tak znacznego jej zmniejszenia.

Początkowo w literaturze przedmiotu wskazywane były dwa tego powody. Pierwszy, to duże obostrzenia przewidziane w art. 191b k.w. w odniesieniu do wymogów stawianych urzędnikom wyborczym. Natomiast drugi, to zbyt krótki czas na przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego²⁸. Uważam, że powody te mogły być przyczyną braku zainteresowania objęcia funkcji urzędnika wybor-

²⁷ Tak samo A. Adamiec, op. cit., s. 144.

²⁸ Zob. K. Składowski, op. cit., s. 184.

czego, ale raczej nie główną. Znacznie bardziej przemawia do mnie pogląd, iż „wstrzemięźliwość” w ubieganiu się o zostanie urzędnikiem wyborczym wynikała (ale i wynika obecnie) z niejasnego statusu tej instytucji, niejasnych zasad wynagradzania, konieczności zwolnienia się z pracy na czas wykonywania zadań urzędnika wyborczego (a w konsekwencji obniżenie wynagrodzenia za tę pracę), konieczność dojazdów do siedziby gminy, w której zadania miałyby być wykonywane²⁹. Potwierdzają to badania Fundacji im. Stefana Batorego.

Można zastanowić się, czy wiele z tych powodów nie jest również przyczyną z jednej strony braku zainteresowania wykonywaniem funkcji urzędnika wyborczego, a z drugiej strony braku dążenia do zwiększenia ich liczby do pierwotnie zakładanej.

Do podjęcia się pełnienia funkcji urzędnika wyborczego niewątpliwie nie zachęca znaczna liczba zadań, która na nim spoczywa, a więc w konsekwencji pracy do wykonania, ale najczęściej również konieczność w związku z tym przyswojenia nowej wiedzy. Nie bez znaczenia jest też kwestia otrzymywanego w związku z wykonywaniem tych obowiązków wynagrodzenia, jest przecież zrozumiałe, że podejmowanie dodatkowej pracy czynione jest głównie w celu zwiększenia dochodów. Kodeks wyborczy stanowi w art. 191e § 3 zd. drugie, że ma być ono proporcjonalne do czasu realizacji zadań, „przy założeniu że wysokość wynagrodzenia za miesiąc pracy ustalana jest na podstawie kwoty bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z zastosowaniem mnożnika 2,5”. W uszczegóławiających przepisach wydanych przez PKW ustanowione jest, że urzędnik wyborczy otrzymuje 1/20 tej kwoty za każdy dzień wykonywania tych zadań, jednak miesięcznie nie więcej niż wynosi ta kwota³⁰. Jeżeli uwzględnimy fakt, że w 2018 r. i w 2019 r. kwota bazowa wynosiła 1789,42 zł oraz że należy ponieść koszty związane z dojazdem do miejsca wykonywania zadań urzędnika wyborczego, poświęcić na dojazd i pracę czas oraz odprowadzić podatek, okazuje się, że można mieć wątpliwość, czy wynagrodzenie jest znaczącym motywem, żeby zostać urzędnikiem wyborczym. W moim przekonaniu jest odwrotnie, wysokość tego wynagrodzenia częściej jest czynni-

²⁹ Zob. A. Rakowska-Trela, *(Dez)organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, Toruń 2019, s. 84.

³⁰ Pierwotnie była to uchwała PKW z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasad wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. z 2018 r., poz. 567, 568, 569 i 999), zaś obecnie uchwała PKW nr 5/209 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników wyborczych, sposobu ich realizacji oraz zasada wynagradzania za ich realizację, a także zasad zwolnienia od pracy zawodowej na czas wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego (M.P. z 2019 r., poz. 260).

kiem decydującym o braku zainteresowania podjęcia się tej roli. Jestem dlatego zdania, że kwestia wynagrodzenia urzędników wyborczych powinna być uregulowana inaczej i najlepiej, gdyby otrzymywali oni miesięczne uposażenie zwiększane w okresie od zarządzenia wyborów przez uprawniony organ do zakończenia rozpatrywania protestów wyborczych. Rozwiązanie takie przyczyni się do stabilizacji utworzonego Korpusu Urzędników Wyborczych.

W pełni zasadne jest także zwracanie uwagi na to, że osoba rozważająca ubieganie się o powołanie na urzędnika wyborczego, ma świadomość problemów, jakie mogą pojawić się w związku z wykonywaniem przez nią obowiązków zawodowych, gdyż wykonywanie zadań urzędnika wyborczego najczęściej musi kolidować z godzinami pracy zawodowej. Niestety, uregulowanie tej kwestii w Kodeksie wyborczym jest nazbyt ogólne w stosunku do potrzeb. W art. 191e § 3 zd. pierwsze ustanowiony jest jedynie obowiązek pracodawcy zwolnienia urzędnika wyborczego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu wykonywania zadań urzędnika wyborczego. Zasady takiego zwolnienia uregulowane są dopiero w uchwale PKW³¹. Można mieć jednak wątpliwość, czy jest to rozwiązanie właściwe, gdyż uchwały takie nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, zaś kwestia ingerencji w prawa i wolności obywatela, w tym w stosunki cywilno-prawne i pracownicze, powinna być uregulowana w ustawie bądź w rozporządzeniu³².

Na odrębne omówienie, w moim przekonaniu, zasługuje możliwość kandydowania przez urzędnika wyborczego w wyborach. Kodeks wyborczy w obecnym brzmieniu art. 191b § 1 zd. pierwsze stanowi, że nie może on kandydować w wyborach w okręgu, w skład którego wchodzi gmina właściwa dla obszaru działania urzędnika wyborczego, co oznacza, że może on kandydować w okręgu, który nie wchodzi w skład jego obszaru działania. Może mieć to istotne znaczenie podczas wyborów do rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego oraz w wyborach do Sejmu, ale w pewnym zakresie również w wyborach do Senatu. Jednocześnie w art. 153

³¹ Są to przywołane w przypisie nr 29 uchwały PKW z dnia 12 marca 2018 r. i obecnie obowiązująca z dnia 27 lutego 2019 r. W przypadku zamiaru skorzystania z takiego zwolnienia nakazuje ona pisemne uprzedzenie pracodawcy przez urzędnika co najmniej na 3 dni przed przewidywanym terminem nieobecności o jej przyczynie i przewidywanym czasie absencji. Jeżeli jest to niemożliwe, urzędnik może przekazać taką informację po upływie tego terminu. Zawsze obowiązany jest też przedstawić pracodawcy zaświadczenie usprawiedliwiające zwolnienie z pracy wystawione przez komisarza wyborczego.

³² Zob. J. Zbieranek, *Uwaga 7 do art. 191e–191f*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 472. Przywołany autor podkreśla przy tym, że na kwestię tę zwracano uwagę w Opinii Biura Legislacyjnego Senatu RP z 22 czerwca 2018 r. do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk senacki nr 870.

§ 1 k.w. mowa jest bowiem o tym, że nie może on prowadzić agitacji wyborczej, „z wyjątkiem agitacji na rzecz własnej kandydatury”. Polityczny charakter wyborów sprawia, iż zainteresowania sukcesem wyborczym nie można odnosić jedynie do okręgu, w którym się startuje, ale szerzej, do wygranej całego komitetu wyborczego, na liście którego jest się umieszczonym w wyborach do konkretnego organu. To musi rodzić wątpliwość odnośnie do zachowania bezstronności w podejmowanych działaniach. Dlatego słuszne jest oczekiwanie, że urzędnik wyborczy nie będzie tak kandydował w wyborach, jak prowadzić agitacji wyborczej³³. Inne ograniczenia, jak np. zakaz pełnienia jednocześnie funkcji komisarza wyborczego, niemożność kandydowania przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, niemożność przynależności do partii politycznej czy prowadzenia działalności niedającej się do pogodzenia z pełnioną funkcją urzędnika wyborczego są natomiast w pełni słuszne.

Urzędnicy wyborczy powoływani są w każdej gminie przez Szefa KBW (art. 191c § 1 k.w.) przy aktywnym udziale dyrektorów Delegatur Krajowego Biura Wyborczego, którzy sprawdzają, czy kandydaci spełniają ustawowe wymogi (§ 4 ust. 1 i 2 uchwały PKW z 13 sierpnia 2018 r.). Powołanie odbywa się na indywidualne sześciolatek kadencje, co wyraźnie pokazuje, że ustawodawca w żaden sposób nie chciał połączyć czasu jej trwania z kadencjami wybieranych organów, które wynoszą 4 bądź 5 lat. Jednocześnie brak zakazu ponownego powołania oznacza, że urzędnik wyborczy może być powołany na kolejną czy kolejne kadencje. Kadencyjność wypełniania funkcji urzędnika wyborczego gwarantuje niewątpliwie stabilność pełnienia tej funkcji. Zgodnie z art. 191d § 1 k.w. funkcja urzędnika wyborczego wygasa w przypadku zrzeczenia się funkcji, śmierci, jak i pojawienia się wszystkich okoliczności, z uwagi na które nie można być powołanym na tę funkcję. Kodeks wyborczy nie określa, na czyje ręce urzędnik wyborczy może złożyć rezygnację, wydaje się jednak, że może to być zarówno komisarz wyborczy, jak i Szef KBW. Kodeks wyborczy nie określa również, kto stwierdza wygaśnięcie funkcji urzędnika wyborczego. W tym przypadku wydaje się jednak oczywiste, że czyni to Szef KBW, który powołuje urzędników, a ponadto ma prawo odwołania urzędnika wyborczego przed upływem kadencji, jeżeli ten nie wykonuje obowiązków lub je nienależycie wykonuje (art. 191d § 2 k.w.)³⁴.

Kodeks wyborczy w art. 191e ustanawia, iż do zadań urzędników wyborczych należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych,

³³ Zob. J. Zbieranek, *Uwaga 5 do art. 191b–191d*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, op. cit., s. 462.

³⁴ Zob. K. Składowski, op. cit., s. 185.

wskazując jednocześnie kilka najważniejszych z nich (użyty zwrot „w szczególności”). Zarazem w art. 191f ustanawia delegację dla Państwowej Komisji Wyborczej do szczegółowego określenia tych zadań w drodze uchwały. Obecnie jest to przywoływana już uchwała PKW z 27 lutego 2019 r. Rozmiary opracowania nie pozwalają na szczegółowe przedstawienie (wyliczenie) tych zadań, dlatego wskażę jedynie, że w literaturze przedmiotu podjęta jest próba ujęcia ich w kilka grup; są to zadania związane z: 1) funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych, 2) głosowaniem korespondencyjnym, 3) kartami do głosowania, 4) depozytem³⁵. Zasadnie podkreśla się również, że w przeszłości większość tych zadań realizowana była przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim przez gminy³⁶. Nie ulega też wątpliwości, że wykonywanie przez urzędników wyborczych powierzonych im zadań wymaga ścisłego współdziałania z organami jednostek samorządu terytorialnego, a ich rola często ma jedynie charakter wspierający te organy w realizacji zadań związanych z wyborami i ułatwiający ich kontakt z komisarzami wyborczymi. Rozdzielenie zadań między urzędników wyborczych i gminy nie jest jednak jasne.

Dlatego też tak ważne jest, jak instytucję urzędników wyborczych i ich współpracę z gminami oceniają urzędnicy wyborczy, urzędnicy gmin oraz komisarze wyborczy i dyrektorzy delegatur KBW. Próbę odpowiedzi na to pytanie starała się dać Fundacja im. Stefana Batorego, przeprowadzając badania, które były inspiracją dla powstania tego opracowania. Badania z założenia miały charakter jakościowy, a nie ilościowy, w związku z czym przeprowadzono tylko 28 wywiadów pogłębionych – po 7 z przedstawicielami każdej z powyżej wskazanych grup, a ponadto z siedmioma przewodniczącymi obwodowych komisji wyborczych. Co istotne, zostały one zrealizowane w 9 gminach (po 3 wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich) znajdujących się w obszarze działania siedmiu delegatur.

Wynik przeprowadzonych badań nie jest budujący, przy czym zrozumiałe jest, że lepiej ocena instytucji urzędników wyborczych wypada w oczach samych urzędników wyborczych, niż pracowników urzędów gmin odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów, zaś wypowiedzi dyrektorów delegatur KBW i komisarzy wyborczych cechuje duża wstrzeźliwość. Podkreślenia wymaga również, iż stawiane przez twórców badania tezy, konkluzje i wnioski poparte są cytowaniem fragmentów wypowiedzi osób, z którymi były przeprowadzane wywiady.

Przede wszystkim należy podkreślić, że w dosyć zgodnej ocenie instytucja pełnomocnika wyborczego nie jest przemyślana, gdyż brak jest – z czym trudno się nie zgodzić – czytelnego rozdzielenia ich zadań od tego, co należy do gmin,

³⁵ Zob. A. Pyrzyńska, op. cit., s. 9–11.

³⁶ Zob. A. Rakowska, op. cit., s. 89.

często przepisy są niejasne i brak im należytego doprecyzowania. Potwierdza to jedynie wcześniejsze twierdzenia przedstawicieli doktryny o winie ustawodawcy we wprowadzeniu nieprzemyślanej instytucji³⁷. „Rozmycie” kompetencji i zadań jedynie generuje koszty, zaś cała praca i tak spoczywa na gminach. Nie jest też jasne (zwłaszcza w gminach) czy urzędnik wyborczy otrzymuje wynagrodzenia za koordynację, nadzór czy fizyczne wykonywanie czynności. Zmuszające do refleksji jest to, że nawet dyrektor delegatury KBW i komisarz wyborczy mają wątpliwość odnośnie do istnienia tej instytucji³⁸.

W ocenie urzędników gmin, a ona wydaje się najcenniejsza, zdecydowanie dominuje pogląd, iż urzędnicy wyborczy nie byli dobrze przygotowani do wykonywania nałożonych na nich zadań. Sami urzędnicy wyborczy najczęściej podkreślają przy tym, że wcześniej nie mieli do czynienia z organizowaniem wyborów, zaś motywacją zgłoszenia się do pełnienia tej funkcji było przeświadczenie o możliwości dorobienia w weekend. Na brak ich wiedzy teoretycznej i praktycznej wskazują również dyrektorzy delegatur KBW oraz komisarze wyborczy i to pomimo organizowanych dla urzędników wyborczych specjalnie szkoleń.

Sami urzędnicy wyborczy wskazywali również, że brakuje im znajomości lokalnych uwarunkowań. Dlatego nie zaskakuje opinia, że zamiast pomagać, często utrudniali pracę urzędników w gminach, były też problemy z ustaleniem godzin ich pracy, gdyż chcieli oni wykonywać swoje zadania po godzinach pracy urzędów.

W tej sytuacji nie dziwi, że wprowadzenie niezależnych od gminy urzędników wyborczych oceniane jest na podstawie przeprowadzonych badań negatywnie i to pomimo tego, że Korpus Urzędników Wyborczych nie spowodował żadnej spektakularnej katastrofy czy istotnych nieprawidłowości podczas wyborów. Słuszne wydaje się też stwierdzenie, że bez ich ustanowienia „wybory zapewne odbywałyby się jeszcze sprawniej i taniej”³⁹.

Konkludując tych kilka uwag na temat instytucji urzędników wyborczych, przychyliam się do poglądu, że brak należytego jej przemyślenia przy tworzeniu – i to pomimo tego, że przeprowadzanie kolejnych wyborów będzie „docierać” jej funkcjonowanie – nakazuje rozważenie odstąpienia od niej. Słuszne są też postulaty powrotu do rozwiązania obowiązującego przed 2018 r., kiedy rolę tę pełnili urzędnicy zatrudnieni w danym urzędzie gminy⁴⁰, z tą jednak różnicą, że nie byłby to powrót pełny, lecz tylko częściowy. W każdej gminie, tzn. w każdym urzędzie gminy, powinien być (w zależności od liczby mieszkańców w gminie) urzędnik

³⁷ Ibidem, s. 93.

³⁸ Zob. J. Haman, op. cit., s. 16.

³⁹ Ibidem, s. 17.

⁴⁰ Ibidem, s. 19; A. Pyrzyńska, op. cit., s. 11.

czy urzędnicy, którzy na stałe w zakresie swoich zadań powinni mieć sprawy związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów i referendum.

Ustalenia wymaga kwestia jego (ich) relacji w tym zakresie z jednej strony z organem wykonawczym gminy, a z drugiej strony z innymi pracownikami urzędu gminy, gdyż przecież przygotowanie i przeprowadzenie wyborów czy referendum to przedsięwzięcie wymagające zaangażowania ogromnej liczby urzędników (odpowiadających zarówno za kwestie ewidencji ludności, jak i zajmujących się sprawami zamówień, obsługi technicznej czy obsługi obwodowych komisji wyborczych).

W pierwszym przypadku uważam, że powinni być oni niezależni od wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a może nawet posiadać gwarancję zatrudnienia w urzędzie gminy na okres kadencji, na którą będą powoływani. Jest to szczególnie ważne z uwagi na możliwość ubiegania się wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o reelekcję. Powołania powinien nadal dokonywać Szef KBW, przy udziale dyrektorów delegatur KBW na wniosek organu wykonawczego gminy. Do Szefa KBW należałoby też odwoływanie urzędnika wyborczego w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków z zakresu wyborczego i referendalnego, jak i na umotywowany wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z innych przyczyn. W drugim przypadku urzędnikowi wyborczemu powinny przysługiwać uprawnienia władcze.

Urzędnik wyborczy powinien również otrzymywać z tytułu pełnienia tej funkcji stałe miesięczne wynagrodzenie, najlepiej wypłacane przez delegaturę KBW, aby nie obciążać tym samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to pozwalałoby na egzekwowanie od takich urzędników obowiązku doskonalenia zawodowego poprzez uczestnictwo w organizowanych przez komisarza wyborczego szkoleniach dotyczących organizacji wyborów czy referendum oraz prawa wyborczego i prawa referendalnego, jak i zapoznawania się z jego zmianami. Obowiązek ten nie powinien przy tym, jak obecnie, wynikać z uchwały PKW, lecz powinien być wyraźnie ustanowiony w ustawie. Wynagrodzenie powinno być przy tym zwiększane po zarządzeniu wyborów bądź referendum i wykonywaniu zadań będących tego konsekwencją. Rozważenia wymaga także ustanowienie możliwości finansowania przez KBW innych form szkolenia urzędników wyborczych (np. na studiach podyplomowych), co w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe.

Zrealizowanie tych postulatów spowoduje rzeczywiste powstanie Korpusu Urzędników Wyborczych jako profesjonalnych urzędników gminy zajmujących się organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum.

Bibliografia

- Adamiec A., *Urzędnicy wyborczy*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, A. Godzwon, A. Adamiec (red.), *Konsekwencje rewolucji w prawie wyborczym, czyli jak postawić krzyżyk i dlaczego w kratce*, Warszawa 2018.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Gąsior T., Gąsior G., *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018.
- Haman J., *Urzędnicy wyborczy w działaniu*, www.batory.org.pl (dostęp: 16.03.2020).
- Krawczyk R.P., *Regionalne izby obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe*, [w:] B. Cybulski, S. Srocki (red.), *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Warszawa 2003.
- Majerowska-Dudek G., *Pozycja i rola pełnomocnika do spraw wyborów – urzędnika wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Pyrzyńska A., *Korpus Urzędników Wyborczych w polskim prawie wyborczym* [artykuł złożony do druku w „Studiach Wyborczych” w zbiorach autora].
- Rakowska-Trela A., *(Dez)organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, Toruń 2019.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Skotnicki K., *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego w Polsce (1991–2016)*, t. 1, Warszawa 2016.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.